

BOSNA I HERCEGOVINA
Konkurencijsko vijeće



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
Конкуренцијски савет

Rješenje
po Zahtjevu za pokretanje postupka gospodarskog subjekta Genetika d.o.o. Banja Luka
protiv gospodarskog subjekta Univerzitetski klinički centar Republike Srpske i Fonda
zdravstvenog osiguranja Republike Srpske

Sarajevo
kolovoz, 2025. godine



Broj: UP-05-26-2-028-49/24
Sarajevo, 27. 08. 2025. godine

Na temelju članka 25. stavak (1) točka e), članka 41. stavak (1) točka a) i c), članka 42. stavak (1) točke a), članka 48. stavak (1) točke a), a u svezi sa člankom 4. stavak (1) točke a), c) i d), člankom 10. stavak (2) točke a) Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09) i čl. 105. i 108. Zakona o upravnom postupku («Službeni glasnik BiH», br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), u postupku pokrenutom na temelju Zahtjeva za pokretanje postupka broj: UP-05-26-2-028-1/24 od 07.10.2024. godine, podnesenom od strane gospodarskog subjekta Genetika d.o.o. Banja Luka, ul. Sime Šolaje br. 17, 78000 Banja Luka protiv gospodarskog subjekta Univerzitetski klinički centar Republike Srpske, ul. Dvanaest beba bb, 78000 Banja Luka, radi utvrđivanja postojanja zabranjenog sporazuma iz članka 4. stavak (1) točka a) i zlouporabe vladajućeg položaja u smislu članka 10. stavak (2) točka a) i Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, ul. Zdrave Korde br. 8, 78000 Banja Luka u smislu članka 4. stavak (1) točke c) i d) Zakona o konkurenciji, Konkurencijsko vijeće na 33. (tridesetrećoj) sjednici održanoj dana 27.08.2025. godine donijelo je

RJEŠENJE

1. Utvrđuje se da su gospodarski subjekti Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske i Univerzitetski klinički centar Republike Srpske, donošenjem i primjenom Programa neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice za 2023., 2024. i 2025. godinu, zaključili zabranjeni sporazum kojim se sprječava, ograničava i narušava tržišna konkurencija na tržištu usluga neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnica (NIPT) na području entiteta Republike Srpske, podjelom i kontrolom tržišta dovodeći druge gospodarske subjekte u nepovoljan položaj u smislu članka 4. stavak (1) točke c) i d) Zakona o konkurenciji.
2. Nalaže se Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske da odredbe Programa neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice iz točke 1. uskladi sa ovim Rješenjem i Zakonom o konkurenciji u roku od 60 (šezdeset) dana od dana primitka Rješenja, te da u ostavljenom roku dostavi dokaze o izvršenju istog.
3. Odbija se zahtjev gospodarskog subjekta Genetika d.o.o. Banja Luka za utvrđivanje zabranjenog konkurencijskog djelovanja iz članka 4. stavak (1) točke a) i članka 10. stavak (2) točka a) Zakona o konkurenciji, kao neutemeljen.
4. Zabranjuje se gospodarskim subjektima Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske i Univerzitetskom kliničkom centru Republike Srpske, svako buduće postupanje iz točke 1. izreke ovog Rješenja, kao i svako drugo postupanje na mjerodavnom tržištu koje bi gospodarske subjekte ili fizičke osobe, dovelo u nepovoljan položaj na mjerodavnom tržištu, u smislu članka 4. stavak (1) Zakona o konkurenciji.
5. Izriče se novčana kazna gospodarskim subjektima Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske i Univerzitetskom kliničkom centru Republike Srpske i to:
 - Fondu zdravstvenog osiguranja Republike Srpske u iznosu od 10.000,00 KM

- Univerzitetskom kliničkom centru Republike Srpske u iznosu od 10.000,00 KM

u smislu članka 48. stavak (1) točka a) Zakona o konkurenciji, koju su dužni platiti u roku od 8 (osam) dana od dana primitka ovog Rješenja, i dostaviti na uvid dokaze o izvršenju.

U slučaju da se izrečena novčana kazna ne uplati u navedenom roku, ista će se naplatiti prisilnim putem, u smislu odredbi članka 47. Zakona o konkurenciji, uz obračunavanje zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine.

6. Odbija se zahtjev gospodarskog subjekta Genetika d.o.o. Banja Luka, ul. Sime Šolaje br. 17, 78000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina za donošenje privremene mjere.
7. Nalaže se Podnosiocu zahtjeva, gospodarskom subjektu Genetika d.o.o. Banja Luka, ul. Sime Šolaje br. 17, 78000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina, da plati administrativnu pristojbu na rješenje u ukupnom iznosu od 3.000,00 KM, u korist proračuna institucija Bosne i Hercegovine.
8. Ovo Rješenje je konačno i bit će objavljeno u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine, službenim glasilima entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

Konkurencijsko vijeće je dana 07.10.2024. godine pod brojem: UP-05-26-2-028-1/24 zaprimilo Zahtjev za pokretanje postupka podnesen od strane gospodarskog subjekta Genetika d.o.o. Banja Luka, ul. Sime Šolaje br. 17, 78000 Banja Luka protiv gospodarskog subjekta Univerzitetski klinički centar Republike Srpske, ul. Dvanaest beba bb, 78000 Banja Luka (daljnje u tekstu: UKC RS), radi utvrđivanja povreda odredbi članka 4. stavak (1) točka a) i članka 10. stavak (2) točka a) Zakona o konkurenciji («Službeni glasnik BiH», br. 48/05, 76/07 i 80/09).

Uvidom u podneseni Zahtjev, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da isti nije kompletan, u smislu članka 28. Zakona, te je nakon dopune Zahtjeva izdalo Potvrdu o primitku kompletnog i urednog Zahtjeva dana: 28.01.2025. godine, broj: UP-05-26-2-028-4/24.

Na temelju dostavljenih informacija i dokumentacije Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da nije moguće bez provedenog postupka utvrditi postojanje povrede Zakona o konkurenciji na koje Podnositelj zahtjeva ukazuje, te je donijelo Zaključak o pokretanju postupka broj: UP-05-26-2-028-6/24 od 30.01.2025. godine.

Konkurencijskom vijeću je dana 14.05.2025. godine dostavljen akt kojim Podnositelj zahtjeva svoj prvobitni Zahtjev za pokretanje postupka proširuje na Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske ul. Zdrave Korde br. 8, 78000 Banja Luka (daljnje u tekstu: Fond), i to zbog podjele tržišta ili izvora opskrbe i primjene različitih uvjeta za identične transakcije s drugim gospodarskim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, odnosno protivno odredbi članka 4. stavak (1) točke c) i d) Zakona o konkurenciji.

Postupajući sukladno sa člankom 121. Zakona o upravnom postupku, Konkurencijsko vijeće je proširilo postupak Zaključkom o proširenju postupka broj: UP-05-26-2-028-27 /24 od 30.05.2025. godine.

1. Stranke u postupku

Stranke u postupku su gospodarski subjekti Genetika d.o.o. Banja Luka, ul. Sime Šolaje br. 17, 78000 Banja Luka, Univerzitetski klinički centar Republike Srpske, ul. Dvanaest beba bb, 78000 Banja Luka i Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, ul. Zdrave Korde br. 8, 78000 Banja Luka.

1.1. Gospodarski subjekt Genetika d.o.o. Banja Luka

Gospodarski subjekt Genetika d.o.o. Banja Luka, ul. Sime Šolaje br. 17, 78000 Banja Luka je gospodarsko društvo sa sjedištem u Banjaluci, registrirano kod Okružnog privrednog suda u Banjaluci, pod MB 11211577, reg. uložak 57-01-0344-21, a koje se bavi pružanjem usluga prenatalne dijagnostike.

1.2. Gospodarski subjekt Univerzitetski klinički centar Republike Srpske

Gospodarski subjekt Univerzitetski klinički centar Republike Srpske, je društvo sa ograničenom odgovornošću registrirano u ulici Dvanaest beba bb, 78000 Banja Luka i posluje od 25.10.2000. godine i u 100% je vlasništvu Vlade Republike Srpske, dok je temeljna djelatnost registrirana pod šifrom 86.10 - Djelatnosti bolnica. Gospodarski subjekt UKC RS je klasificiran kao veliko gospodarstvo prema kriterijima definiranim Zakonom o računovodstvu Bosne i Hercegovine. Temeljna djelatnost Univerzitetskog kliničkog centra Republike Srpske je hospitalno liječenje (prijem, dijagnostika i zbrinjavanje) pacijenata na razini sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite. Djelokrug rada Univerzitetskog kliničkog centra Republike Srpske je obavljanje bolničkih i vanbolničkih zdravstvenih usluga za razinu sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite. Poslovanje Univerzitetskog kliničkog centra RS se najvećim procentom odnosi na obavljanje zdravstvenih usluga za potrebe osiguranika Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske.

1.3. Gospodarski subjekt Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske

Gospodarski subjekt Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, ul. Zdrave Korde br. 8, 78000 Banja Luka, je javna ustanova upisana u sudski registar kod Okružnog privrednog suda u Banja Luci, pod brojem: 057-0-Reg-3-21-006064, registrirana između ostalog, za sprovođenje obveznog zdravstvenog osiguranja, kao i poslove u rješavanju o pravima iz obveznog zdravstvenog osiguranja, sa svojstvima pravne osobe i pravima, obvezama i odgovornostima utvrđenim Zakonom, drugim propisima koji uređuju sustav javnih službi („Službeni glasnik RS“, broj 129).

2. Pravni okvir predmetnog postupka

Konkurencijsko vijeće je tijekom postupka primjenilo odredbe Zakona, Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta («Službeni glasnik BiH», br. 18/06 i 34/10), Odluke o definiranju kategorija vladajućeg položaja («Službeni glasnik BiH», br. 18/06 i 34/10), te odredbe Zakona o upravnom postupku («Službeni glasnik BiH», br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), u smislu odredbi članka 26. Zakona.

3. Postupak po Zahtjevu za pokretanje postupka

Kao razloge za podnošenje zahtjeva, Podnositelj zahtjeva u bitnom navodi slijedeće:

- Podnositelj zahtjeva je gospodarsko društvo sa sjedištem u Banja Luci koje se bavi pružanjem usluga prenatalne dijagnostike. Prenatalna dijagnostika je skup medicinskih, odnosno genetskih testova i postupaka koji se sprovode tijekom trudnoće žene kako bi se procijenilo zdravlje fetusa. Ovi testovi mogu otkriti

- poremećaje poput Daunovog sindroma, srčanih mana, i drugih genetskih bolesti. Postoje različite vrste prenatalne dijagnostike, uključujući:
- Neinvazivne metode - poput ultrazvuka i neinvazivnog prenatalnog testiranja (NIPT), gdje se iz krvi trudnice analizira genetski materijal fetusa.
 - Invazivne metode - poput amniocenteze (uzimanje uzorka amnionske tečnosti) i biopsije (uzimanje uzorka tkiva iz posteljice), koje se koriste za detaljniju analizu ako postoje indikacije za potencijalne probleme.
- Podnositelj zahtjeva, konkretno, pruža u ime i za račun genetskih laboratorija usluge neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnica (NIPT) i cijelokupni dio svojih prihoda ostvaruje upravo pružanjem navedenih usluga.
 - Da je testiranje veoma složen, kompliciran i odgovaran postupak, a koji istovremeno iziskuje značajne materijalne troškove za pružatelja usluga, koji se rade u ime i za račun stranih genetskih laboratorija, jer istih nema u Republici Srpskoj. Sve navedeno, Podnositelj zahtjeva je uzeo u obzir prilikom formiranja cijene usluga, kao i ekonomski faktor, u smislu ponude i potražnje na tržištu. Na isti način su postupali i svi drugi gospodarski subjekti koji se bave pružanjem istih usluga na teritoriju Republike Srpske, te se dulje vremensko razdoblje (od skoro 15 godina, od osnivanja prvog gospodarskog društva za ovu djelatnost) odvijala fer tržišna utakmica.
 - Da je početkom rujna 2024. godine, UKC RS objavio saopćenje za javnost (a koje su prenijeli svi mjerodavni mediji u RS/BiH), da je okončao proceduru javne nabave za sprovođenje neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnica (NIPT), te da će ubuduće ovi testovi biti potpuno besplatni za sve trudnice, jer će troškove testiranja u cijelosti snositi Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske (u daljnjem tekstu: FZO RS).
 - Podnositelj zahtjeva ističe da su trudnice u prethodnom razdoblju, ukoliko su ispunjavale sve uvjete definirane Programima neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnica, imale pravo na refundaciju troškova testiranja od strane FZO RS, i to najprije u punom iznosu, a nakon usvajanja Cjenovnika FZO RS u iznosu od 700,00 KM, što je sa aspekta tržišta potpuno prihvatljivo.
 - Da nije prihvatljivo i u suprotnosti je sa Zakonom o konkurenciji da se navedene usluge pružaju potpuno besplatno i ukoliko testove obezbjeđuje samo jedan dobavljač, jer je na taj način ugroženo poslovanje svih drugih subjekata koji se bave pružanjem istih usluga, a koji se ne financiraju iz Proračuna RS ili drugih javnih prihoda. Drugim riječima, besplatno pružanje NIPT testiranja od strane UKC RS stavlja privatne pružatelje ovih usluga u nepovoljan položaj, jer logično ne mogu parirati ovakvim uvjetima na tržištu, što može i što će neminovno dovesti do njihovog potpunog potiskivanja sa tržišta, a čime je povrijeđen članak 4. stavak 1. točka a) Zakona o konkurenciji, jer ovim sporazumom odnosno ugovorom zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabave između UKC RS i privatne kompanije izravno sprječavaju i ograničavaju postojeće gospodarske subjekte da nastave sa poslovanjem i postojanjem na mjerodavnom tržištu, jer se za realizaciju tog ugovora koriste proračunska sredstva kojima se financiraju testovi samo jednog dobavljača, odnosno ponuđača na tržištu, navodi se u Zahtjevu.
 - Da negativna praksa koju stvara UKC RS može imati dalekosežne i nesagledive štetne posljedice, u vidu narušavanja tržišnih uvjeta u korist jednog pružatelja usluga, prestanka rada svih drugih gospodarskih subjekata koji zapošljavaju veliki broj ljudi, a samim tim, što je i najvažnije, korisnici usluga će izgubiti mogućnost izbora, što je poražavajuće za jedno kapitalički organizirano gospodarstvo. Ukoliko se izbor svede

na jednu opciju, to otvara mogućnost za brojne manipulacije u budućnosti, a isto tako stvara određenu nesigurnost, jer postavlja se pitanje šta će se desiti ukoliko FZO RS u nekom trenutku ne bude mogao financirati sve te testove, navodi se u Zahtjevu.

- Podnositelj zahtjeva napominje da se prema statističkim podacima svake godine u Republici Srpskoj obavi do 5000 neinvazivnih prenatalnih testiranja, a da će UKC RS, u suradnji sa FZO RS, za svaku godinu obezbijediti 3000 besplatnih testova, čime će nesporno zauzeti 60% tržišta, što prema članku 9. Zakona o konkurenciji predstavlja vladajući položaj.
- Da bi za Podnositelja zahtjeva bilo prihvatljivo da je UKC RS odredio minimalnu cijenu usluga u iznosu od 700,00 KM za osnovni paket, a da FZO RS, kao što je i rađeno do 01.10.2024. godine, nastavi da sufinansira odnosno refundira ovaj iznos trudnicama, a ostavi na volju trudnica da odaberu genetski laboratorij u kojem žele da se izvrši genetsko testiranje, posebno jer na tehnologiju i preciznost testova svaka trudnica mora da ima slobodu izbora.
- Na temelju navedenih činjenica, Podnositelj zahtjeva smatra da UKC RS krši odredbe članaka Zakona o konkurenciji, koji zabranjuju postupke kojima se narušava, ograničava i sprječava tržišna konkurencija i zlouporabljuje svoj vladajući položaj u zdravstvenom sektoru, pružanjem usluga bez ekonomske opravdanosti (besplatno), čime izravno ugrožava konkurenciju.

Na temelju navedenog Podnositelj zahtjeva smatra da je opisanim djelovanjem gospodarski subjekt Univerzitetski klinički centar Republike Srpske, sklopio zabranjeni sporazum iz članka 4. stavak (1) točka a) te zloupotrijebio vladajući položaj iz članka 10. stavak (2) točka a) te traži da Konkurencijsko vijeće donese odluku kojom će onemogućiti ovako djelovanje. Podnositelj zahtjeva proširio je prvobitni Zahtjev i na Fond zdravstvenog osiguranja zbog podjele tržišta ili izvora opskrbe i primjene različitih uvjeta za identične transakcije s drugim gospodarskim subjektima, dovodeći ih u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, odnosno protivno odredbi članka 4. stavak (1) točke c) i d) Zakona o konkurenciji.

Gospodarski subjekt UKC RS u ostavljenom roku dostavio je odgovor na Zahtjev i Zaključak Konkurencijskom vijeću, dana 21.02.2025. godine podneskom broj: UP-05-26-2-028-12/24, u kojem je u bitnom navedeno slijedeće:

- da je u Službenom glasniku Republike Srpske broj: 47/23 objavljen Program neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnica za 2023. godinu, usvojen od strane Upravnog odbora Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske kojim je pobliže definiran način ostvarivanja prava na NIPT;
- da je Fond RS zadužio Ugovorni organ da sprovede zajedničku javnu nabavu neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnica (NIPT);
- da je Ugovorni organ, nakon što su se stvorili uvjeti za pokretanje procedure, pristupio sprovođenju iste sukladno sa Zakonom o javnim nabavama („Službeni glasnik BiH“ broj: 39/14, 59/22 i 50/24), te su svi zainteresirani subjekti imali priliku da podnesu svoju ponudu i budu sudionici u postupku;
- da s obzirom da je postupak bio obustavljen zbog zaprimljenih žalbi, Fond je na zvaničnoj web stranici objavio da je Upravni odbor FZO RS-a usvojio izmjene Programa i sukladno sa tim je vršio refundaciju troškova neinvazivnih prenatalnih testova;
- da je po uspješnom okončanju procedure javne nabave, Ugovorni organ pristupio narednom koraku a to je zaključenje ugovora sa ponuđačem čija je ponuda ocijenjena kao

najpovoljnija te je od 01.10.2024. godine omogućeno pravo na prenatalno testiranje svim trudnicama koje ispunjavaju uvjet za isti i koje se nalaze u sustavu obveznog osiguranja;

- da se prema Programu neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnica za 2024. godinu, usluge testiranja u potpunosti financiraju od strane Fonda;
- da se imajući u vidu navedeno, jasno uočava da se Ugovorni organ (UKC RS) u konkretnom slučaju pojavljuje samo kao sprovoditelj procedure zajedničke javne nabave, kao i da nije u mogućnosti da se kreće mimo okvira utvrđenih zakonskim i podzakonskim aktima koji reguliraju predmetnu oblast.

U ostavljenom vremenskom roku, suprotna strana, gospodarski subjekt Fond zdravstvenog osiguranja RS, dostavio je odgovor na Zaključak o pokretanje postupka, u kojem u bitnom navodi slijedeće:

- da je Fond pravna osoba čiji je osnivač Republika Srpska i čija je djelatnost osiguranje, odnosno obvezno socijalno osiguranje;
- da vrši javne ovlasti u obezbjeđivanju i sprovođenju obveznog zdravstvenog osiguranja i u rješavanju o pravima iz obveznog zdravstvenog osiguranja te da se na organizaciju i rad Fonda primjenjuju propisi koji uređuju sustav javnih službi;
- da Fond postupi striktno sukladno sa odredbama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju („Službeni glasnik RS“ br. 93/22 i 132/22) te da je sukladno sa istim, za pružanje usluge dijagnostičke procedure NIPT, zaključio ugovor sa UKC RS;
- da u cilju obezbjeđivanja zdravstvene zaštite za svoje osiguranike, nema obvezu da usluge zdravstvene zaštite ugovara na temelju postupka javne nabave, nego je prioritarno obezbjeđenje adekvatne i dostupne zdravstvene zaštite za sve osigurane osobe na cijelom teritoriju RS-a;
- da je Podnositelj zahtjeva gospodarsko društvo koje „pruža u ime i za račun genetskih laboratorija usluge neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnice“, što znači da nije osposobljen za neposredno vršenje predmetne dijagnostike iz čega Fond zaključuje da Podnositelj zahtjeva nema aktivnu legitimaciju za vođenje predmetnog postupka;
- da je istina da je u prethodnim godinama Fond vršio refundaciju troškova NIPT testiranja jer je tržište u BiH bilo neuređeno i nekontrolirano u pogledu NIPT dijagnostike i ista se obavljala izvan kontrole zdravstvenih ustanova te da je veći dio gospodarskih subjekata pružao usluge NIPT testiranja u ime i za račun inostranih laboratorija;
- da je Fond pravna osoba čija je registrirana djelatnost osiguranje iz oblasti socijalne sfere i da se na njega ne može primjeniti odredba članka 4. stavak (1) točke c) i d) Zakona o konkurenciji kao i da se ne može smatrati subjektom na koje se odnosi navedeni Zakon.

4. Usmena rasprava

Budući da se radi o postupku sa strankama sa suprotnim interesima, Konkurencijsko vijeće je zakazalo usmenu raspravu, sukladno sa člankom 39. Zakona, dana 17.03.2025. godine (poziv dostavljen aktom broj: UP-05-26-2-028-14/24 i broj: UP-05-26-2-028-15/24 od dana 03.03.2025. godine).

Usmena rasprava održana je u sjedištu Konkurencijskog vijeća uz prisustvo direktora gospodarskog subjekta Genetika d.o.o. Banja Luka – Trive Stankovića i predstavnika UKC RS-a - Jovane Radonjić, Sanje Avram i Katarine Danilović.

Na usmenenoj raspravi stranke su se izjasnile da ostaju kod svojih dosadašnjih iskaza i dokaza s tim da je svaka strana priložila i dodatnu dokumentaciju kojom potvrđuju svoje tvrdnje (Zapisnik broj: UP-05-26-2-028-16/24 od dana 17.03.2025. godine).

S obzirom da je postupak proširen i na Fond zdravstvenog osiguranja RS-a, zakazana je nova usmena rasprava koja je održana u prostorijama Konkurencijskog vijeća, dana 23.06.2025. godine, kojoj su prisustvovali zakonski zastupnik Podnosioca zahtjeva – direktor Trivo Stanković, predstavnik gospodarskog subjekta UKC RS – Katarina Danilović i pravni zastupnik Fonda zdravstvenog osiguranja RS-a – Jelena Diljević.

Stranke su se izjasnile da ostaju kod svojih navoda, pismeno dostavljenih Konkurencijskom vijeću te su se obvezale da u ostavljenom roku dostave pismene odgovore na pitanja voditelja postupka sa usmene rasprave (Zapisnik broj: UP-05-26-2-028-35/24 od dana 23.06.2025. godine).

5. Mjerodavno tržište

Sukladno sa člankom 3. Zakona i čl. 4. i 5. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta („Službeni glasnik BiH“, br. 18/06 i 34/10), mjerodavno tržište se određuje kao tržište određenih proizvoda koji su predmet obavljanja djelatnosti gospodarskih subjekata na određenom zemljopisnom području.

Prema odredbi članka 4. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta u proizvodnom smislu, mjerodavno tržište obuhvata sve proizvode i/ili usluge koje potrošači i/ili korisnici smatraju međusobno zamjenjivim, pod prihvatljivim uvjetima, imajući u vidu naročito njihove bitne značajke, kvalitetu, uobičajenu namjenu, način uporabe, uvjete prodaje i cijene.

Prema odredbi članka 5. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta, mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvata cijeli ili dio teritorija Bosne i Hercegovine na kojem gospodarski subjekt djeluje u prodaji i/ili kupovini mjerodavnog proizvoda pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uvjetima i koji to tržište bitno razlikuje od uvjeta tržišne konkurencije na susjednim zemljopisnim tržištima.

Članak 6. Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta definira kriterije za utvrđivanje mjerodavnog tržišta pa tako između ostalog kao bitan kriterij pretpostavlja i prepreke pristupa mjerodavnom tržištu (čl. 6. stavak (1) točka d)).

Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske u cilju obezbjeđivanja zdravstvene zaštite za svoje osiguranike, ima za zadatak prioritarno obezbjeđenje adekvatne i dostupne zdravstvene zaštite za sve osigurane osobe na cijelom teritoriju RS-a. Predmetni postupak se odnosi na tržište usluga koje je obuhvaćeno propisima koje uređuje Fond, te je Konkurencijsko vijeće utvrdilo da je u ovom predmetnom postupku mjerodavno tržište potrebno definirati kao tržište pružanja usluga neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnica.

Uzimajući u obzir sve naprijed navedeno, Konkurencijsko vijeće je utvrdilo da je mjerodavno tržište predmetnog postupka tržište usluga neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnica (NIPT) na području entiteta Republike Srpske.

6. Utvrđeno činjenično stanje i ocjena dokaza

Nakon sagledavanja svake posebno i svih mjerodavnih činjenica i dokaza zajedno, Konkurencijsko vijeće je odlučilo kako slijedi:

Konkurencijsko vijeće u postupku, koji se odnosi na Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske je postupilo u dijelu koji se odnosi na ocjenu odredaba Programa neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice za 2023., 2024. i 2025. godinu, odnosno utvrđivanju zabranjenih konkurencijskih djelovanja, u smislu članka 4. stavak (1) točke c) i d) Zakona. Konkurencijsko vijeće u postupku nije ocjenjivalo pravni temelj za donešenje Programa nego usklađenost njegovog sadržaja sa Zakonom.

Pojam gospodarskog subjekta, koji se u smislu Zakona razlikuje od pojma gospodarskog subjekta u drugim propisima, je definiran člankom 2. Zakona kojim je utvrđeno da su gospodarski subjekti u smislu Zakona:

- a) gospodarska društva, poduzeća i poduzetnici i njihove udruge bez obzira na oblik vlasništva, sjedište ili prebivalište,
- b) organi državne uprave i lokalne samouprave, kada posredno ili neposredno sudjeluju ili utiču na tržište,
- c) ostale fizičke i pravne osobe koja neposredno ili posredno, stalno, povremeno ili jednokratno sudjeluju na tržištu, bez obzira na pravni status, na oblik vlasništva, sjedište ili prebivalište, kao što su udruge, sportske organizacije, ustanove, zadruge, nositelji prava intelektualnog vlasništva.

Sukladno sa naprijed navedenim, nesporno je utvrđeno da je Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske gospodarski subjekt u smislu članka 2. Zakona, jer svojim djelovanjem utječe na mjerodavna tržišta te se na isti primjenjuju i sve mjerodavne odredbe Zakona o konkurenciji.

Upravni odbor Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske, uz suglasnost Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, broj: 11/06-505-32-3/23, je donijelo Program neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice za 2023. godinu, dana 26.04.2023. godine.

Pod točkom 2. propisan je Sadržaj Programa kako slijedi:

- 2.1.1. Šta je NIPT,
- 2.1.2. Mogući rezultati NIPT-a,
- 2.1.3. Indikacije za NIPT,
- 2.1.4. Način ostvarivanja prava na NIPT,
- 2.1.5. Sadržaj obrasca Pristanak trudnice za sprovođenje NIPT-a,
- 2.1.6. Statistička analiza.

Navedena točka pod nazivom 2.1.4. Način ostvarivanja prava na NIPT daljnje propisuje:

„Pravo na NIPT trudnica ostvaruje kod svog nadležnog doktora medicine specijaliste ginekologije i akušerstva na primarnoj razini zdravstvene zaštite, koji, na temelju indikacija iz poglavlja 2.1.3. ovog programa, izdaje uputnicu za obavljanje procedure NIPT-a.

Sa dobijenom uputnicom trudnica odlazi na proceduru neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi u zdravstvenu ustanovu zaštite sa kojom Fond ima zaključen ugovor. Zdravstvena ustanova u kojoj je uzorak iz krvi trudnice uzet, uzorak dostavlja u Javnu zdravstvenu ustanovu JZU UKC RS.

JZU UKC RS dobijeni uzorak iz krvi trudnice daljnje dostavlja na testiranje ustanovi sa kojom je zaključio ugovor za proceduru neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice.

Fond ugovara plaćanja NIPT-a sa JZU UKC RS.

Program neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice za 2024. godinu, pod točkom 2.1.4. ostaje nepromijenjen. „Fond ugovara plaćanja NIPT-a sa JZU UKC RS.“

Fond dalje navodi da je zbog komplicirane procedure UKC RS obezbijedio testiranje uzoraka iz krvi trudnice tek od 01. listopada 2024. godine. U razdoblju koje je tome prethodilo, trudnice koje su obavile proceduru NIPT su se Fondu obraćale zahtjevima za refundaciju troškova, te je ista uvažavajući stavove iz presuda omogućena od sredine ožujka 2024. godine dopunom programa za 2024. godinu, u visini cijene procedure NIPT utvrđene Cjenovnikom zdravstvenih usluga u Republici Srpskoj (ova zdravstvena usluga je od marta 2024. godine uvrštena u navedeni cjenovnik kao šifra usluge 3410005, naziv usluge: NIPT – trizomija 21, trizomija 18, trizomija 13, cijena usluge 700,00 KM). U tom razdoblju su gospodarski subjekti koji su usluge pružali u ime i za račun inostranih genetskih laboratorija pozdravili ovakvo postupanje Fonda pa čak i reklamirali mogućnost refundacije troškova i svoje cijene prilagodili cijeni koju je Fond odredio cjenovnikom i u kojem iznosu je i omogućio refundaciju za uslugu NIPT koja podrazumijeva testiranje za navedene tri trizomije.

Na temelju Odluke o finansiranju programa neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice za 2025. godinu („Službeni glasnik RS“, broj 87/2024) obezbijedena su sredstva u iznosu od 9.000.000,00 KM. Upravni odbor Fonda donio je Program neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnica za 2025. godinu („Službeni glasnik RS“, broj 76/2024), kojim je predviđeno pravo trudnica na refundaciju troškova procedure NIPT testiranja ali samo ukoliko je pomenuta procedura obavljena u ustanovi sekundarne ili tercijarne razine zdravstvene zaštite sa kojom Fond ima zaključen ugovor i u UKC RS.

Ovako postavljen uvjet predstavlja opet izravnu podjelu i kontrolu tržišta s obzirom da Podnositelj zahtjeva kao ni većina ostalih sudionika na tržištu koji pružaju usluge NIPT testiranja nisu registrirani kao zdravstvena ustanova na čemu Fond insistira.

Fond, u smislu članka 2. Zakona, svojim djelovanjem, donošenjem Programa, neposredno je utjecao na tržište - kontrolom i nametanjem pristupnih ograničenja što je onemogućilo slobodan pristup ostalim gospodarskim subjektima (laboratorijama) na mjerodavno tržište i iste doveo u neravnotežan položaj u ostvarivanju prihoda (kao i Podnositelja zahtjeva).

Imajući u vidu činjenicu da su navedeni akti Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske imali za posljedicu faktičko dejstvo i utjecaj na tržište pružanja usluga neinvazivnih

prenatalnih testiranja iz krvi trudnica, Konkurencijsko vijeće smatra da se isti mogu smatrati zabranjenim sporazumom iz članka 4. stavak (1) točka c) i d) Zakona.

Ugovori koji isključuju konkurente sa mjerodavnog tržišta su po svojoj prirodi zabranjeni.

Kao posljedica usvajanja Programa, potpisan je ANEKS I Ugovora o regulisanju odnosa prilikom pružanja bolničkih zdravstvenih usluga osiguranim licima Fonda u 2024. godini, između Fonda zdravstvenog osiguranja Republike Srpske i JU Univerzitetskog kliničkog centra Republike Srpske. Predmet Aneksa Ugovora je - ugovaranje dijagnostičke procedure neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice sa primjenom od 01.10.2024. godine i istim je utvrđeno da su se stekli uvjeti da Zdravstvena ustanova (UKC RS) obavlja dijagnostičku proceduru neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice koja će se financirati sukladno sa Programom neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice za 2024. godinu, odnosno člankom 2. navedenog Aneksa Ugovora dano im je isključivo pravo na refundaciju troškova NIPT testiranja na teret Fonda. Za 2025. godinu odredbe Aneksa Ugovora su integrirane u osnovni „Ugovor o regulisanju međusobnih odnosa prilikom pružanja bolničkih zdravstvenih usluga osiguranim licima Fonda u 2025. godini.“

Konkurencijsko vijeće ističe da se kod ocjene zamjenskih proizvoda ili usluga mora poći od percepcije krajnjeg korisnika – članak 8. stavak (3) Odluke o utvrđivanju mjerodavnog tržišta. U ovom slučaju, korisnici obveznog zdravstvenog osiguranja RS-a neće smatrati supstitutom komercijalne laboratorijske usluge ukoliko im iste ne omogućavaju povrat troškova koja im je zakonom osigurana. Dakle, usluga koja ne omogućava refundaciju ne može biti tretirana kao ekvivalentna onoj koja istu omogućava.

Na usmenoj raspravi potvrđeno je da se uzorkovanje odnosno vađenje krvi trudnica vrši u laboratoriju UKC RS-a i zdravstvenim ustanovama na području RS-a sa kojima UKC RS ima zaključen ugovor. Nakon toga uzorci se dostavljaju izabranom gospodarskom subjektu – Biotege d.o.o. Banja Luka, koji iste šalje na analizu i testiranje inostranim laboratorijama. Dakle, gospodarski subjekt UKC RS kao i ostale medicinske ustanove uključujući i izabranog ponuđača, vrše samo posredovanje u testiranju a nikako kompletan proces testiranja. Na pitanje voditelja postupka da li UKC RS ostvaruje prihod od testiranja, predstavnik gospodarskog subjekta UKC RS je odgovorio „da je Fond utvrdio cijenu za tu uslugu u iznosu od 1.100,00 KM i po toj cijeni se plaća po izvršenoj usluzi. UKC RS ostvaruje prihod u iznosu od 1.100,00 KM a ukupni trošak je 997 KM sa PDV-om. Od rujna 2024. godine do sada obavljeno je oko 1200 testova“.

Konkurencijsko vijeće je ocijenilo da krajnji potrošači/korisnici obveznog zdravstvenog osiguranja nemaju veću mogućnost izbora iste vrste usluga za istu cijenu pa samim tim ne mogu osvariti ni dobrobit.

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, broj 57/2022) propisano je da se navedenim zakonom uređuju prava pacijenata, organizacija zdravstvene djelatnosti i pružanje zdravstvenih usluga. Odredbama članka 3. navedenog Zakona definirano je da se zdravstvena djelatnost obavlja u javnim i privatnim ustanovama sukladno sa utvrđenim standardima, normativima, planiranim razvojem zdravstvenog sustava i prioritarnim mjerama i aktivnostima u pružanju zdravstvene zaštite, po stručno-medicinskoj doktrini i uz upotrebu odobrenih zdravstvenih tehnologija.

Konkurencijsko vijeće je u postupku utvrdilo da je šifra djelatnosti pod kojom posluje gospodarski subjekt Biotega d.o.o. Banja Luka: 46.46 – trgovina na veliko farmaceutskim proizvodima i nije registriran kao zdravstvena ustanova što dovodi u pitanje njegovu ulogu u cijelom postupku testiranja. Ako uzmemo u obzir da je gospodarski subjekt UKC RS potvrdio da radi samo uzimanje uzoraka koje potom preko gospodarskog subjekta Biotega d.o.o. Banja Luka šalje dalje u inostranstvo (Zagreb), zašto bi onda isti način poslovanja bio uskraćen i Podnosiocu zahtjeva kao i ostalim gospodarskim subjektima koji posluju na isti način.

Prepreke pristupa mjerodavnom tržištu obuhvataju sva ograničenja koja potencijalnim sudionicima (gospodarskim subjektima) ograničavaju i sprječavaju slobodan pristup na tržište. Ako navedeno primjenimo na konkretnu situaciju, znači da postoji zakonom ovlaštena pravna osoba (Fond) koje u vršenju svojih nadležnosti obavlja poslove obveznog zdravstvenog osiguranja građana Republike Srpske, odnosno u ovom slučaju usluge refundacije troškova NIPT testiranja korisnicima, i neposredno utiče na tržište na kojem se ostvaruje profit koje samo za 2025. godinu podrazumijeva tržište vrijedno 9.000.000,00 KM odobrenih sredstava a koje je dano samo gospodarskom subjektu UKC RS.

Predmetni Programi, sa aspekta propisa o zaštiti tržišne konkurencije, su pravnim i administrativnim barijerama ograničili slobodan ulazak gospodarskih subjekata, konkurenata, na mjerodavno tržište, te nepotrebno ograničili i izbor laboratorija u kojima korisnici usluga mogu realizirati svoje pravo dobijanja usluga NIPT testiranja na teret novčanih sredstava Fonda. Prilog ovoj tvrdnji je i dopis/dokaz dostavljen Konkurencijskom vijeću koji u svom sadržaju potvrđuje da je jedan od članova Upravnog odbora Fonda i predstavnik UKC RS-a (podnesak zaprimljen pod brojem: UP-05-26-2-028-22/24 od dana 24.04.2025. godine).

Konkurencijsko vijeće smatra da Fond mora omogućiti, pod jednakim uvjetima, a kao što je bilo prethodnih godina prije donošenja Programa, svim gospodarskim subjektima registriranim za obavljanje predmetne djelatnosti, odnosno pružanje usluga neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnica (NIPT), da sudjeluju na tržištu i samim tim, krajnjim osiguranicima zdravstvenog osiguranja refundiranje troškova na teret novčanih sredstava Fonda. Svi medicinski subjekti, koji ispunjavaju zakonske i stručne kriterije, moraju imati mogućnost sudjelovanja na tržištu pod jednakim uvjetima i bez diskriminacije, kako bi krajnji korisnici – osiguranici zdravstvenog osiguranja – mogli ostvariti pravo na refundaciju troškova iz sredstava Fonda - što je i sam Fond potvrdio (str. 7 ovog Rješenja; navod: „...u prethodnim godinama Fond vršio refundaciju troškova NIPT testiranja jer je tržište u BiH bilo neuređeno i nekontrolirano..“).

S ciljem sveobuhvatne analize tržišta usluga neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnica (NIPT) na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine, Konkurencijsko vijeće je analiziralo i zemljopisno tržište Federacije BiH te utvrdilo da je tako npr., prema Odluci o sufinanciranju troškova neinvazivnih prenatalnih testova u 2024. godini za Kanton Sarajevo (broj: 01/2-02-2-16521-11/24 od 13.06.2024. godine), u članku 6. stavak (2) pod točkom b) propisano, da je potrebno dostaviti, između ostalog, i originalnu plaćenu fakturu o izvršenoj i pruženoj usluzi na ime osiguranika. To znači da zdravstveni osiguranici u ovom dijelu Bosne i Hercegovine, nisu uvjetovani izborom laboratorije koja će pružati navedenu uslugu što omogućava veću konkurenciju među gospodarskim subjektima a posljedično i takmičenje u pružanju kvalitetnijih usluga na utvrđenom tržištu.

Slijedom navedenoga utvrđeno je da predmetni Programi neinvazivnog prenatalnog testiranja iz krvi trudnice za 2023., 2024. i 2025. godinu ograničavaju, sprječavaju i narušavaju tržišnu konkurenciju na mjerodavnom tržištu, te se provođenje istih smatra zabranjenim konkurencijskim djelovanjem, u smislu članka 4. stavak (1) točka c) Zakona jer vrše podjelu tržišta ili izvora opskrbe te primjenjuje različite uvjete za identične djelatnosti (usluge NIPT testiranja) prema drugim gospodarskim subjektima na tržištu, dovodeći te gospodarske subjekte (laboratorije) u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju (UKC RS), u smislu članka 4. stavak (1) točka d) Zakona. Takva praksa zatvara mjerodavno tržište pružanja usluga neinvazivnih prenatalnih testiranja iz krvi trudnica (NIPT) i dovodi konkurente u neravnopravan položaj onemogućavajući slobodno i fer tržišno takmičenje.

Drugim riječima, kreiranjem Programa koji favorizuju samo jednog pružatelja usluge, dolazi do narušavanja tržišne ravnoteže, ograničavanja izbora za korisnika, te poskupljenja ili otežanog pristupa usluzi određene kategorije trudnica, što ima izravne posljedice i na javni interes.

Slijedom navedenog odlučeno je kao točki 1. izreke.

U tijeku postupka Podnositelj zahtjeva nije uspio dokazati da je gospodarski subjekt UKC RS svojim aktima odnosno djelovanjem učinio zabranjeni sporazum iz članka 4. stavak (1) Zakona koji se odnosi na a) izravno ili neizravno utvrđivanje kupovnih i prodajnih cijena ili bilo kojih drugih trgovačkih uvjeta iz Zakona o konkurenciji te je shodno tome odlučeno kao u točki 3. izreke ovog Rješenja.

6.1. Utvrđivanje zlouporabe vladajućeg položaja

Konkurencijsko vijeće je u postupku utvrdilo da je UKC RS, na osnovu Statuta i Zakona o javnim nabavama, raspisao Javni poziv za izbor najpovoljnije ponude za popunu predmetne nabave, dana 14.09.2023. godine. Nakon toga Upravni odbor Zavoda, je donio Odluku o izboru najpovoljnije ponude broj: 01-11340-27/23 od dana 12.04.2024. godine. Po završenoj proceduri Javne nabave, potpisan je ugovor između gospodarskih subjekata Biotega d.o.o. Banja Luka, ul. Sime Miljuša bb, 78000 Banja Luka kao Davatelja usluga i JZU UKC RS kao Platitelja-korisnika usluga (Ugovor broj: 01-11340-36/23 od dana 02.09.2024. godine).

Na temelju navedenog, gospodarski subjekt UKC RS je proveo utvrđenu proceduru i djelovao na temelju odredbi predmetnog Programa, odnosno provodio je propise/odluke viših zakonodavnih instanci /institucija vlasti.

Imajući u vidu navedeno Konkurencijsko vijeće nije utvrdilo zabranjena konkurencijska djelovanja od strane UKC RS-a, u smislu članka 10. stavak (2) točke a) Zakona.

Slijedom navedenog odlučeno je kao točki 3. izreke.

7. Novčana kazna

U smislu članka 48. stavak (1) točka a) Zakona o konkurenciji, novčanom kaznom u iznosu najviše do 10,0% vrijednosti ukupnog godišnjeg prihoda gospodarskog subjekta, iz godine koja je prethodila godini u kojoj je nastupila povreda zakona, kaznit će se gospodarski subjekt, ako sklopi zabranjeni sporazum ili na koji drugi način sudjeluje u sporazumu kojim je

narušena, ograničena ili spriječena tržišna konkurencija u smislu članka 4. Zakona o konkurenciji.

Konkurencijsko vijeće je prilikom izricanja visine novčane kazne uzelo u obzir namjeru te duljinu trajanja povrede Zakona o konkurenciji, kao i posljedice koje je ista imala na tržišnu konkurenciju, u smislu članka 52. Zakona o konkurenciji.

Polazeći od nesporno utvrđene činjenice da su gospodarski subjekti Fond zdravstvenog osiguranja RS-a i UKC RS-a sklopili zabranjeni sporazum iz članka 4. stavak (1) točke c) i d) Zakona, izrečena je novčana kazna u pojedinačnom iznosu od 10.000,00 KM (desettisuća i 00/100 KM), što predstavlja 0,00106 % ostvarenog prihoda za 2022. godine, koji je iznosio 939.404.308,00 KM za gospodarski subjekt Fond zdravstvenog osiguranja RS-a i 0,0032% ostvarenog prihoda za 2022. godine, koji je iznosio 303.145.363,00 KM za gospodarski subjekt UKC RS.

U slučaju da se izrečena novčana kazna ne uplati u utvrđenom roku ista će se naplatiti prinudnim putem, u smislu članka 47. Zakona o konkurenciji, uz obračunavanje zatezne kamate za vrijeme prekoračenja roka, prema važećim propisima Bosne i Hercegovine.

Slijedom navedenog odlučeno je kao točki 5. izreke.

8. Troškovi postupka

Na usmenoj raspravi održanoj dana 23.06.2025. godine, sukladno sa člankom 105. stavak (4) ZUP-a, voditelj postupka je informirao stranke da zahtjev za naknadu troškova mora biti dostavljen prije donošenja rješenja kojim se predmetna stvar rješava jer u suprotnom gubi pravo na naknadu troškova. Stranke u postupku nisu podnijele zahtjev za naknadu troškova.

9. Administrativna pristojba

Podnositelj zahtjeva na ovo Rješenje, sukladno sa člankom 2. Tarifni broj 107. stavak (1) točke f) i g) Odluke o visini administrativnih pristojbi u svezi sa procesnim radnjama pred Konkurencijskim vijećem („Službeni glasnik BiH“, br. 30/06, 18/11 i 75/18) je dužan platiti administrativnu pristojbu u ukupnom iznosu od 3.000,00 KM u korist Proračuna institucija Bosne i Hercegovine.

10. Pouka o pravnom lijeku

Ovo Rješenje je konačno i protiv istog nije dozvoljen priziv.

Nezadovoljna strana može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana primitka, odnosno, objave ovog Rješenja.

Predsjednica

Ninela Salihbašić